

INFORME DE TERMINACION DE OPERACIONES

COSTA RICA

PROGRAMA DE MODERNIZACION ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

EJECUTOR: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

(PODER JUDICIAL)

PRESTAMO 859/OC-CR

Este documento ha sido elaborado por el Grupo Evaluador constituido por:

**Sr. Miguel Loría, Especialista Local
Sr. René Cajina, Especialista Financiero Internacional
Sr. Cesar Acosta, Especialista Financiero Local.**

Diciembre - 2003

**Copia para: RE2/OD3
Archivo CCR**

INFORME DE TERMINACION DE PROYECTO (PCR)
Primera Parte

NOMBRE DEL PROYECTO:	Programa Mejoramiento de la Administración de la Justicia
NUMERO DEL PROYECTO:	CR-0073
NUMERO DEL PRESTAMO:	859/OC-CR
PAIS:	Costa Rica
ORGANISMO EJECUTOR:	Corte Suprema de Justicia
SECTOR:	RM
MODALIDAD DE PRESTAMO:	Inversión-Proyecto específico
FECHA DE APROBACIÓN:	25/1/1995
FECHA DE TERMINACIÓN:	8/9/2003
MONTO DEL PRESTAMO (original):	US\$ 11,200.000,00
MONTO DEL PRESTAMO (actual):	US\$ 10,561.800.62
MONTO CANCELADO:	US\$ 638,199.38
CLASIFICACION FINAL DE LA IMPLEMENTACION DEL PROYECTO:	S
CLASIFICACION FINAL DE LOS SUPUESTOS DEL PROYECTO:	A
CLASIFICACION FINAL DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO:	P

I. OBJETIVOS Y COMPONENTES DEL PROYECTO

A. Objetivos

El objetivo general fue apoyar al país en la consolidación de un sistema jurídico más equitativo, accesible, eficiente y previsible, que permitiera reducir el retraso y la congestión judicial

Como objetivos específicos se establecieron los siguientes:

- i) Consolidar un sistema moderno de administración del Poder Judicial,
- ii) Mejorar la gestión de los despachos y el servicio público de la justicia.
- iii) Facilitar el acceso y uso de la información referente a la jurisprudencia, la doctrina y la legislación vigente, y
- iv) Capacitar a los distintos agentes que participan en la administración de justicia

B. Componentes

Para lograr los objetivos planteados, el Programa contempló la ejecución de cuatro componentes:

- i) **Apoyo y fortalecimiento administrativo del Poder Judicial**
Productos esperados: gestión mejoradas con nuevas estructuras y sistemas administrativos en la organización
- ii) **Gestión de despachos**
Productos esperados: gestión de despachos y servicio público de justicia mejorados, nuevas estructuras organizacionales y sistemas tecnológicos en plena función en proyectos piloto
- iii) **Programa de capacitación judicial**
Productos esperados: fortalecimiento de la Escuela Judicial en su estructura y funciones, capacitación puntual y sistemática sobre temas relacionados con la modernización jurídica y organizacional
- iv) **Programa de informática jurídica**
Productos esperados: información judicial integrada y disponible de una manera útil para los operadores del sistema de justicia

C. Principales supuestos para la ejecución exitosa de los componentes y el logro de los objetivos

Para la ejecución de los componentes:

- i) La Corte Plena adopta las modernizaciones finales requeridas para el modelo de gestión del Poder Judicial

ii) Se da el apoyo institucional administrativo, económico y técnico para la implementación de la Red Jurídica del Poder Judicial requerida para brindar acceso total al Sistema Costarricense de Información Jurídica

iii) Procesos licitatorios sin apelación

Para el logro de los objetivos de desarrollo:

i) Se da el consenso político para eventuales reformas estructurales del Poder Judicial y sus operaciones

ii) Sostenibilidad financiera de nuevas estructuras y procesos

II. RESULTADOS Y OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO

A. Nivel alcanzado en el logro de los componentes y objetivos del proyecto

1. Logros de los componentes

1.1. Fortalecimiento administrativo del Poder Judicial

Con el apoyo de servicios de consultoría especializados, se puso en marcha un proceso de modernización y fortalecimiento de los Departamentos Contable-Financiero, Proveeduría y Recursos Humanos. Partiendo de un diagnóstico de la situación al inicio del programa, se efectuó un complejo trabajo orientado al rediseño de procesos. El cambio fundamental fue la introducción de un concepto de *procesos* en lugar de *funciones*, con una estructura más horizontal, más interdependiente, orientada al usuario en el contexto de eficiencia y eficacia.

La solución informática integró los principales procesos de los tres departamentos, incluyendo presupuestos, compras y pagos de salarios. En el caso de salarios se concluyeron casi todas las tareas orientadas al objetivo de lograr independencia del sistema de pagos de la Dirección General de Informática del Ministerio de Hacienda. Adicionalmente, se desarrollaron una serie de módulos para un tratamiento integral del recurso humano. El subsistema Contable-Financiero se encuentra en etapas de prueba de la nueva plataforma informática, al igual que el sistema de compras. En ambos casos se fortalecen la gestión administrativa y los procesos de control interno. Todos estos son avances importantes para una institución tan compleja como el Poder Judicial en Costa Rica.

El logro de este componente se considera **satisfactorio**, toda vez que se llevaron a cabo todas las exigencias contempladas en el diseño del proyecto. El atraso que se produjo en el desarrollo de algunas de las etapas debido a su complejidad impidió que el proyecto alcanzara el grado de muy satisfactorio. No obstante, existe el compromiso de concluir las tareas pendientes en el primer trimestre del 2004, con el fin de consolidar un sistema moderno de administración del Poder Judicial.

1.2. Gestión de despachos

Este fue el componente más importante en la ejecución del programa. Su ejecución representó el 51.3% del desembolso total del préstamo. Introdujo el desafío de repensar la organización judicial en cuanto a las formas tradicionales de gestionar los procesos judiciales, lo que se conoce como *tramitación* en la jerga judicial; así como evaluar también las actividades comunes que se realizan a lo interno de los despachos judiciales que pudieran ser susceptibles de mejorar mediante economías de escala, en aquellas tareas que mediante agrupamiento y especialización se aprovechen mejor los recursos. El objetivo fijado por la ley para el programa de modernización judicial, atacar la mora judicial, aunque de apariencia sencilla, significaba un reto en cuanto a tratar de vencer el endémico atraso de la administración de justicia, problema muy común en diferentes países de América Latina. El desafío implicaba, un replanteamiento de las formas en que tradicionalmente se realizaba la tramitación de los procesos, para coadyuvar mediante diversos esfuerzos a disminuir la morosidad procesal

Enmarcado dentro de ese propósito, al finalizar el año 1996 se gestó un programa piloto en el II Circuito Judicial de San José, en el cual se proponía una organización que propiciaba la ruptura de algunos paradigmas en la rutina judicial. Ante la falta de experiencias semejantes en la región, se tomó como referencia, no necesariamente estricta, algunos elementos que se ensayaban con éxito en otros países, particularmente el País Vasco y Canadá.

Tomando en consideración que la reforma judicial es un proceso eminentemente político además de técnico en cuanto a la definición de sus contenidos, el programa piloto suponía una inflexión sustantiva en cuanto a la operatividad y administración de los despachos judiciales. La inflexión consistió en el cuestionamiento de la receta tradicional, que simplemente creaba un nuevo despacho cuando alguno colapsaba, con la consiguiente inversión adicional en infraestructura, recursos materiales y humanos. Por el contrario, ante la escasez de medios, se propició una posible solución para hacer más mediante una racionalización de los procedimientos, especialización de funciones y agrupamiento de despachos que trabajaran en una misma materia jurídica. Además, potenciar con una importante inversión las posibilidades de la tecnología de la información.

Este proceso dio inicio con un arduo rediseño de procedimientos que impactaron fuertemente el sistema judicial. Fue posible gracias a esfuerzos internos del Poder Judicial y recomendaciones de las consultorías contratadas con cargo préstamo 859/OC-CR del BID. Los primeros pasos en esa dirección ya se han consolidado y han dejado una experiencia en el campo de la gestión judicial cuyo propósito es finalmente coadyuvar a combatir la morosidad judicial. El programa piloto que se inició en este circuito a finales de 1996 proponía transformar algunos elementos de la tradicional gestión judicial, rompiendo algunos paradigmas. Sin embargo, como una primera observación es necesario mencionar que fue también demasiado ambicioso, al considerar no pequeños despachos para realizar la prueba piloto sino un circuito que reúne aproximadamente la cuarta parte del circulante nacional de asuntos ingresados al Poder Judicial.¹

¹ *El Circuito Judicial de Goicoechea, como se le conoce popularmente, es un edificio de 23.908.00 metros cuadrados de construcción, ubicado en el sector noreste de la capital, que alberga actualmente doce despachos judiciales, incluyendo fiscalía y defensa pública; trece salas de juicio; una Oficina de Administración para el manejo de oficinas comunes, tales como Informática, Seguridad, Recepción de Documentos, Oficina Centralizada de Notificaciones, Bodega de Evidencias, Archivo, etc. Alberga a la*

Los aspectos más críticos del proceso fueron en su momento, la integración del recurso humano en la nueva organización, la cual dividía en algunos casos y juntaba en otros el personal proveniente de esas diversas oficinas. Sin lugar a dudas, el efecto psicológico y los reajustes organizacionales que esto provocó nunca se previeron. En consecuencia, fue el aspecto que más repercusiones negativas traería al nuevo modelo. Estas opiniones, algunas cargadas de prejuicios, así como otras fundadas en situaciones reales, provocaron sesgos y prejuicios en la percepción del nuevo modelo, muy difíciles de superar, incluso si se contrastan con la evidencia empírica.

Posiblemente existieron muchos aspectos que chocaron con una cultura judicial no propensa al cambio en estos temas. Por ejemplo, la incorporación del administrador del circuito y administradores por despacho; la desaparición del secretario; la aparición de la figura y funciones de jueces tramitadores y decisores; la separación de los aspectos administrativos de los judiciales; la gerencia de las oficinas comunes por administradores; la unificación de procedimientos; las facilidades de información del avance de los procesos (por teléfono, por medio de computadoras a la entrada del edificio o por medio de la página *web* del Poder Judicial); la creación de una Oficina Centralizada de Notificaciones, la notificación por diversos medios escogidos por la parte (forma tradicional, por casillero, por facsímil o correo electrónico) y el proceso de numeración de todos los expedientes judiciales con un número único.

Otro aporte importante del programa fue el desarrollo del *Sistema de Gestión de Despachos (SG)* el cual se desarrolla partiendo de una filosofía de integración de diversas fuentes de información, incorporando las funcionalidades requeridas para la tramitación judicial en cada materia e instancia, sistematizando labores rutinarias, automatizando procesos, integrando oficinas y brindando información actualizada en línea, vía Intra o Internet. A la vez se concibe un diseño común en cuanto a la interfase para el usuario en todas las jurisdicciones e instancias, sin perjuicio de las particularidades propias de cada proceso jurídico. Lo cual facilita el aprendizaje del servidor judicial cuando existe movilidad funcional o geográfica, reduciendo los tiempos de incorporación a pleno rendimiento del personal que pasa de un despacho a otro.

Con la implantación progresiva del SG, se pretende dotar a la administración de justicia costarricense de una herramienta necesaria y un soporte tecnológico moderno, tanto en software como en hardware, que permita además de un auxilio puntual a la tramitación y a la información de usuarios internos y externos la sostenibilidad de la inversión, al menos a mediano plazo, dadas por una parte las limitaciones presupuestarias del Poder Judicial y los rapidísimos cambios tecnológicos

fecha, 138 jueces y 710 funcionarios, incluyendo la Fiscalía, la Defensa Pública y el sector administrativo. Se ubican aquí los denominados Megadespachos, término que fue acuñado peyorativamente, sin que estuviera muy claro ante los usuarios del sistema judicial qué significaba ese concepto. No obstante lo anterior, el término podría caberle a la unificación de oficinas judiciales que se realizó en ese circuito, con el propósito de romper el concepto de despacho como compartimiento estanco, que atendiendo la misma materia jurídica, se gestionaba y se tramitaba de forma diferente; así como la separación de materias en los despachos denominados mixtos, para propiciar la especialización de éstos por materia jurídica. La especialización por materia se ha profundizado, teniéndose actualmente despachos que atienden la materia de familia, pensiones alimentarias y violencia doméstica para poner un ejemplo; o bien, el agrupamiento de los despachos, que derivó tanto en despachos grandes como pequeños, donde el más grande, el Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios alcanza un circulante de alrededor de 30.000 asuntos, y es a su vez, el que podría denominarse con mayor propiedad Megadespacho.

El SG, financiado con recursos del préstamo 859/OC-CR, es un software desarrollado a la medida para el Poder Judicial costarricense. Es un sistema totalmente integrado, cuya información fluye verticalmente, lo que significa que da seguimiento a un expediente judicial desde que ingresa al despacho o al sistema de Recepción de Documentos, cuando se le asigna automáticamente el número único, hasta que finaliza en la corriente judicial, pasando por las diferentes fases procesales e instancias jurisdiccionales cuyos datos comunes se registran una sola vez, reduciendo así la cantidad de tiempo invertido en la digitación. De esta manera, las instancias correspondientes pueden consultar la tramitación realizada en los demás despachos, con pases de seguridad y acceso asignado a cada parte que interviene en un proceso. Con este sistema las partes interesadas ahorran tiempo al no tener que desplazarse físicamente de un despacho a otro en busca de información sobre el estado actual de su caso².

Actualmente el SG se encuentra implantado en el II Circuito Judicial de San José; en el Circuito Judicial de Heredia, en el Circuito Judicial de San Ramón, en el Circuito Judicial de Cartago y en los Tribunales de Santa Cruz. En cada uno de estos sitios se han instalado nuevas estructuras organizacionales; redes de microcomputadoras; sistemas automatizados para el procesamiento de textos y el manejo de causas en los despachos judiciales; planes de capacitación requeridas para la adopción de las nuevas funciones y sistemas incorporados; y planes de readecuación física de los despachos. Conjuntamente, se han implantado nuevos modelos de organización de despachos judiciales que permitan flexibilizar la prestación del servicio, incluyendo la creación de instancias descentralizadas responsables de la gestión, centralización de las notificaciones y la mejora del sistema de distribución de causas.

En resumen, el logro de este componente se considera **satisfactorio**, en vista de los resultados obtenidos. Quizás con un diseño inicial menos ambicioso y más focalizado en despachos pequeños los logros hubieran sido más satisfactorios. Contribuyó a la consecución de los logros un ambiente propicio de reformas legales, incluyendo el nuevo Código Procesal Penal, la introducción de la oralidad en los procesos judiciales y la Ley de Notificaciones y Citaciones, así como cambios en la Ley Orgánica del Poder Judicial, como el uso de medios electrónicos, la eliminación del Secretario en los despachos judiciales y la creación del administrador en todos los circuitos judiciales.

1.3 Programa de Capacitación Judicial

Dentro de este componente se financió la instalación del centro audiovisual, incluyendo dotación de equipos para producción audiovisual e impresión de material didáctico y de divulgación, así como el soporte en equipos y software para el fortalecimiento de la Escuela Judicial. También se incluyó el desarrollo de sistemas didácticos, establecimiento de programas de capacitación

² *El diseño de las estructuras de información es totalmente flexible, de tal forma que se puede ajustar o cambiar su orden y contenido, lo cual le permite al software soportar el cambio de leyes, procedimientos jurídicos y/o administrativos, que enmarcan la tramitación de los casos judiciales. Esta característica simplifica las labores del equipo técnico que tiene que dar soporte al sistema y es una de las características que le dan sostenibilidad a la aplicación, no teniendo que desechar el software, ante cualquier cambio legal o constitucional. Por otra parte, el sistema permite exportar información tanto a la Intranet (acceso a la información a lo interno del Poder Judicial), como a la Internet, brindando así mayor accesibilidad y transparencia, acerca de la tramitación de las causas a los usuarios y litigantes.*

gerencial, dotación de material bibliográfico, apoyo a la capacitación de funcionarios de la administración pública, de la Procuraduría General de la República y del Ministerio de Justicia.

En general, se cumplió la mayoría de las acciones previstas en este componente, por lo que merece el grado de **satisfactorio**. Sin embargo, una alteración en un supuesto relevante afectó el logro de un cumplimiento más satisfactorio. Uno de los supuestos clave relacionados con el logro de los componentes fue la ausencia de apelaciones en los procesos licitatorios. No obstante que las apelaciones en la ejecución del programa fueron esporádicas, una protesta relacionada con capacitación para la Escuela Judicial para la formación inicial de jueces imposibilitó el logro de esta actividad en particular, la cual quedó pendiente para ser desarrollada con recursos propios del Poder Judicial. En el caso de Costa Rica la Ley de Contratación Administrativa abre el espacio para presentar apelaciones, proceso que corre paralelamente al proceso establecido por el BID. Dado que el costo de presentar apelaciones es prácticamente nulo, las firmas consultoras tienen mucho que ganar y nada que perder al presentar una protesta ante la Contraloría General de la República. Esta particularidad se presenta para que surjan atrasos en la ejecución de los programas.

1.4. Programa de informática jurídica

Las acciones desarrolladas dentro de este componente fueron las siguientes:

- i) Fortalecimiento, desarrollo e integración de un centro electrónico de documentación para el suministro de la información jurisprudencial en la Corte Suprema de Justicia, del sistema nacional de legislación vigente de la Procuraduría General de la República y de la base de datos en doctrina en las diferentes ramas del derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Mediante lo cual se logró desarrollar el Sistema Costarricense de Información Jurídica, servicio actualmente en línea en la Intra y la Internet judicial
- ii) Desarrollo de software para el Sistema de Administración Penitenciaria
- iii) Diseño e instalación de equipos para el nivel ejecutivo del Ministerio de Justicia y la Procuraduría General de la República

Durante de desarrollo del programa se creó la página *web* del Poder Judicial, un importante avance en el acceso ciudadano al sistema de administración de justicia. En efecto, en el *Noveno Informe del Estado de la Nación (2003)* se indica que

“...en este sitio se ha puesto “en línea” información de interés público, como legislación y jurisprudencia, el calendario de los juicios en los diferentes tribunales del país, el presupuesto del Poder Judicial, licitaciones y actas de la Corte Plena y del Consejo Superior. Esta experiencia positiva podría servir de base para otras instituciones del estado, en el esfuerzo por mejorar la transparencia de sus actuaciones.”³

³ *Noveno Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Proyecto Estado de la Nación, Octubre 2003, San José, Costa Rica, página. 303.*

El logro de este componente fue **satisfactorio**, tomando en cuenta la complejidad de los procesos y la estructura institucional del Poder Judicial en Costa Rica.

2. Logro de los objetivos del proyecto

Definir la eficiencia del sistema judicial y cómo medirla es una tarea compleja. Un aumento en el volumen de causas anuales al sistema, por ejemplo, puede ser un buen indicador de acceso al sistema judicial, pero implica usualmente ineficiencia en términos del tiempo de duración de los fallos y el alto costo asociado al mismo⁴. Con esa observación en cuenta, en esta sección se presenta una evaluación de los resultados del programa siguiendo como hilo conductor el objetivo que se planteó en el diseño del mismo. Para estos efectos, y después de un trabajo que consideró la experiencia internacional⁵ y el análisis de la información estadística con que cuenta el Poder Judicial, se definieron los indicadores, tanto cuantitativos como cualitativos, mediante los cuales se mediría el impacto del Programa.

Un aspecto metodológico que se debe tener presente es que no todos los impactos que se puedan identificar con base en estadísticas y encuestas de opinión son atribuibles a la intervención del préstamo. Como esquema metodológico se parte de cada uno de los ámbitos de impacto perseguidos y señalados expresamente en el objetivo general del programa, equitatividad, accesibilidad, eficiencia, previsibilidad, prontitud y calidad de atención a los usuarios. La medición de los indicadores se hizo con datos estadísticos de causas judiciales, recursos humanos y financieros del Poder Judicial, opiniones de servidores judiciales, abogados litigantes y partes de las causas, sistematizadas y ordenadas mediante la realización de encuestas de medición de percepción. Adicionalmente, se realizaron 17 entrevistas, a un conjunto seleccionado de personas internas y externas al Poder Judicial.⁶

2.1. Equitatividad

El ámbito de la equitatividad se refiere a qué tan “justa o equitativa” es la administración de justicia en su accionar. Adicionalmente, se quiere saber si la equitatividad ha mejorado producto del Programa, o bien producto del conjunto de reformas judiciales. Para aproximar este complejo concepto, se definieron tres indicadores, que son la calidad jurídica de los procesos judiciales, de sus resultados o sentencias, y de la ejecución de las sentencias dictadas. La forma de medir estos indicadores es una mezcla entre datos numéricos y encuesta de percepciones. Esta última debe interpretarse con las reservas del caso, por su carácter subjetivo. Muy probablemente si se le consulta a la parte perdedora de un juicio, dirá que la sentencia fue “injusta”, o que el proceso estuvo viciado. Al mismo tiempo, evaluar si las sentencias de un determinado juez son mejores que las de otro es un asunto complejo y delicado.

Para evaluar este aspecto se utilizó como indicador la **Calidad jurídica de los procesos, sus fallos y su ejecución**. La medición se realizó con base en los siguientes criterios:

- **Porcentaje de aceptación de casaciones**

⁴ Botero, Juan Carlos y otros (2003), *Judicial Reform*, en *The World Bank Research Observer*, vol. 18, no.1, Spring 2003, pp. 61-88.

⁵ *National Center For State Courts (2001), Trial Court Performance Standards*, United States of America.

⁶ La información utilizada proviene del estudio *Memoria de Reforma Judicial en Costa Rica 1996/2002*, realizado por la firma Invertec.

- **Porcentaje de aceptación de revocaciones de sentencias**
- **Encuesta sobre percepción de equitatividad de la justicia**

Una forma aproximada de medir la “calidad procesal” es a través del porcentaje de casaciones aceptadas con lugar por los Tribunales Superiores. Al momento de fallar a favor de una casación presentada por una de las partes, el Tribunal Superior admite que el proceso judicial no se realizó como debía haberse llevado a cabo, y es por tanto, de calidad inadecuada. En forma análoga, al momento de aprobar una revocación de sentencia o una revisión, se establece que la calidad del fallo judicial no fue la adecuada. Para medir estos dos indicadores, ya que no fue posible conseguir información cuantitativa acerca del porcentaje de sentencias en ejecución, se recabaron datos estadísticos que permitiera obtener porcentajes de casaciones, quejas y revisiones declaradas con lugar⁷. Cabe notar que estos indicadores se refieren a dos aspectos altamente sensibles de la labor judicial, como son la calidad de los fallos y la calidad del proceso judicial. Si el porcentaje crece, quiere decir que los Tribunales de primera instancia están teniendo problemas o con los fallos o con el proceso judicial. Sin embargo, esto debe ser analizado con mayor profundidad, ya que importa también el número total de recursos que se interponen ante los Tribunales Superiores.

El siguiente cuadro muestra el número de recursos introducidos por cada tipo, el número de recursos declarados con lugar, y el porcentaje de recursos declarados con lugar por año. Cabe destacar que solo se logró obtener los datos correspondientes a los años 1998, 1999 y 2000.

Cuadro 1. Porcentaje de casos en Casación, Quejas y Revisión declarados con lugar

Año	Casación			Quejas			Revisión		
	Solicitados	Con lugar	%	Solicitados	Con lugar	%	Solicitados	Con lugar	%
1998	1361	570	42	15	9	60	199	81	41
1999	1022	398	39	3	2	67	399	229	57
2000	984	357	36	2	1	50	219	69	32

Como se puede observar en el Cuadro 1, en los recursos de casación existe una tendencia hacia la baja no solo del porcentaje declarado con lugar sino también en el número de solicitudes hechas, que disminuyó en un 28% en el periodo. En cuanto a los recursos de quejas, se registró un aumento de 7 puntos en el año 1999 y una reducción de 17 puntos en el año 2000, con respecto al año anterior. Sin embargo, es importante destacar que el número de solicitudes disminuyó de quince en 1998 a dos en el año 2000, y el número de recursos declarados con lugar disminuyó de nueve a uno en el mismo lapso de tiempo, lo que también resulta significativo. En lo que se refiere a los recursos de revisiones el comportamiento ha sido muy irregular.

Si bien estas cifras muestran una baja entre 1998 y 2000, lo que podría mostrar una tendencia que debería ser confirmada con cifras de 2001 y 2002, solo representan lo que ocurre en la materia penal, por lo que no es representativo del conjunto de materias. Adicionalmente, para saber si los porcentajes de aceptación, especialmente de casaciones y revocaciones es el adecuado, ya que en la práctica significa que uno de cada tres recursos que se presenta es aceptado, se debería

⁷ Solo se pudo obtener los datos referentes a la materia penal (de los anuarios estadísticos del Poder Judicial), por lo que la medición es parcial. En todo caso, puede servir de ejemplo para que en futuras evaluaciones de impacto se puedan recoger sistemáticamente la información sobre estos tipos de recursos.

comparar con el total potencial de recursos que se podría presentar, y con cifras de otros países, para tener una mejor noción.

La información cuantitativa disponible se complementó con una encuesta de opinión aplicada a 18 entrevistados usuarios del sistema judicial. Se evaluó la opinión de los entrevistados con base en una escala de 1 a 5, en donde 5 significa estar muy de acuerdo con la afirmación y 1 estar muy en desacuerdo. Los resultados fueron los siguientes:

Cuadro 2. Percepciones sobre equitatividad en la administración de la justicia

AFIRMACIONES	Media
EQUITATIVIDAD	2,72
La Calidad Jurídica de los procesos ha mejorado considerablemente en los últimos años	2,97
La Calidad Jurídica de los resultados y fallos judiciales ha mejorado en los últimos años	2,93
Las sentencias judiciales son ejecutadas a tiempo	2,56

Los entrevistados perciben que no ha habido mejoras en este ámbito, pero tampoco han indicado un deterioro en la calidad del proceso judicial ni en las sentencias, ya que en ambas el promedio es muy cercano a 3. El caso de la ejecución de las sentencias es distinto, por cuanto la pregunta se refiere a si son o no ejecutadas a tiempo, y ahí la percepción es entre regular y mala. Por su parte, la percepción de los encuestados en esta materia es que ni ha mejorado ni ha empeorado la calidad del proceso y de los fallos, pero sí se muestran descontentos respecto a la ejecución efectiva de las sentencias. En el Circuito de San Ramón (proyecto piloto en el Programa), en cambio, la percepción fue mejor que en resto de los circuitos.

En resumen, respecto a si ha mejorado o no la equitatividad de la justicia en Costa Rica en los últimos años, medida a través de la calidad del proceso judicial, de la calidad de los fallos y de las sentencias efectivamente ejecutadas, los datos estadísticos no permiten obtener conclusiones terminantes, solo muestran indicios de que hasta el año 2000 ha habido mejoras en materia penal.

2.2. Accesibilidad

En este aspecto los indicadores se refieren a la cobertura del Poder Judicial, a la evolución de litigiosidad existente en el país, a la facilidad de acceso a la información y a la percepción de protección de derechos ciudadanos. Otros indicadores que podrían ser considerados son los aspectos de género para medir el acceso equitativo al sistema judicial, así como el número de defensores públicos por imputados. Esta información será generada con el apoyo del Banco en la segunda etapa del Programa, a fin de contar con ella para futuras evaluaciones.

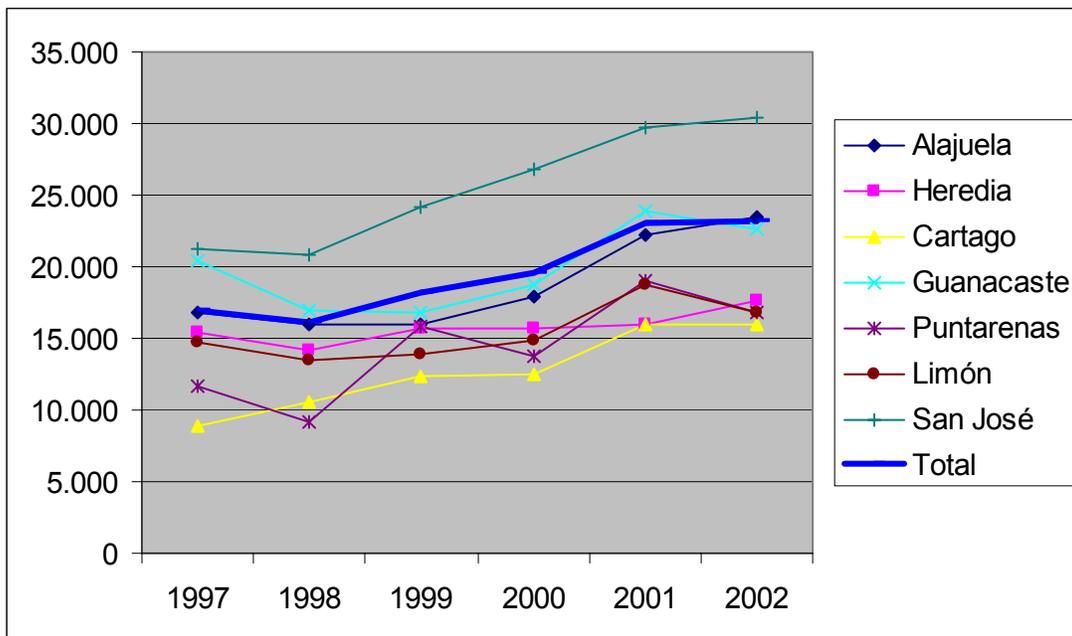
Los indicadores asociados a la medición de **cobertura** son el número de jueces por cada 100.000 habitantes por materia judicial y provincia, y el número de juzgados por materia por superficie de cada provincia. Respecto al primer indicador las cifras indican un incremento de 34%. Esto permite concluir que, al menos en este indicador, existe un claro mejoramiento de la cobertura, es decir, hoy en día cada juez debe atender a una menor población, o lo que es lo mismo, cada

habitante tiene “más acceso” a un juez. Este resultado no es claramente atribuible al Programa BID, porque de hecho el programa no contrató jueces.

El segundo indicador es la **superficie “cubierta” por cada Juez**, idealmente por provincia y materia. Este indicador es una medida de la forma en que los Jueces cubren el territorio del país. Para facilidad de la presentación, en este caso el indicador calculado corresponde al cociente entre la superficie de una provincia (medida en kilómetros cuadrados), y el número de jueces en esa provincia. Del análisis de la información se concluye que cada Juez debe “cubrir” un área que es un 37% menor a la que tenía que cubrir en 1995, y un 20% menor a lo que debía cubrir en 1998. Estos valores indican que ha habido un mejoramiento significativo en la cobertura del Poder Judicial.

La litigiosidad indica la demanda que debe enfrentar el Poder Judicial, ya que a mayor disposición a acudir a los Tribunales para resolver conflictos, mayor es el número de causas que ingresan a los Tribunales. Es generalmente aceptado que la litigiosidad tiene que ver, entre otras razones, con causas culturales. En el caso de Costa Rica se dice que la litigiosidad es más alta que en la mayoría de los demás países de América Latina. En la evaluación se usó el ingreso de causas por cada 100.000 habitantes. Considerando todas las causas que han ingresado al sistema judicial, vale decir, que ingresaron en primera instancia, excluyendo las incompetencias, las cifras muestran ha existido un aumento sostenido de la litigiosidad desde 1998 a 2002. Entre 1998 y 2002, la litigiosidad aumentó en un 44% en promedio para todas las materias en el país, con una tasa de crecimiento promedio anual de 6.8% (ver Gráfico 1)

Gráfico 1. Evolución de la litigiosidad por cada 100.000 habitantes entre 1997 y 2002, por provincia

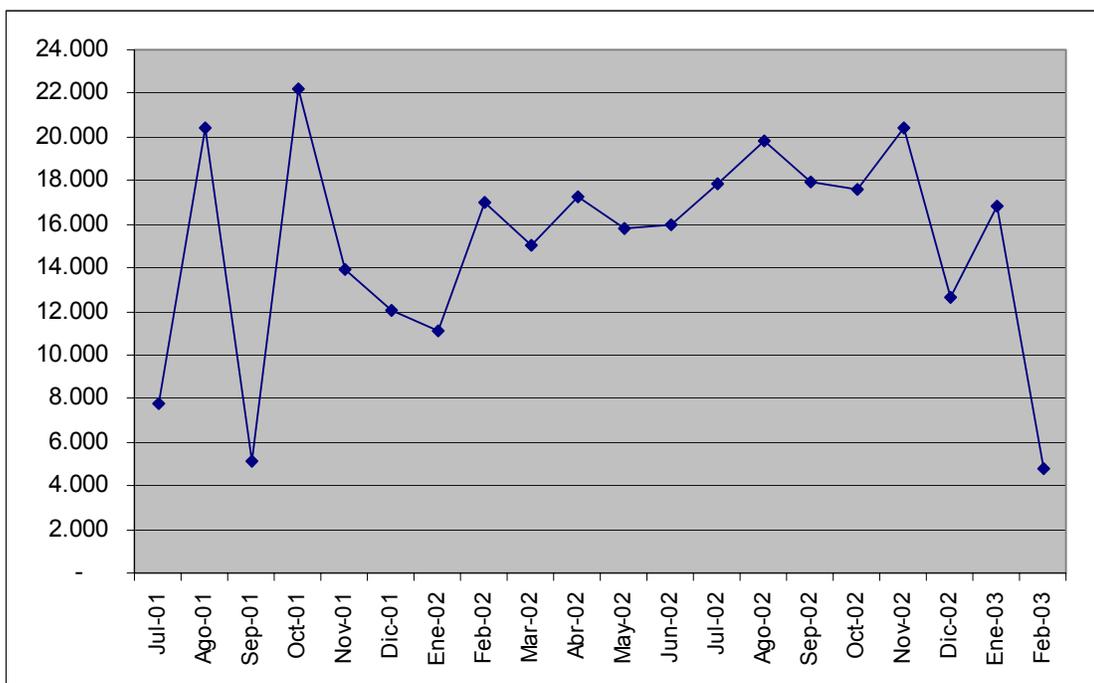


En resumen, las cifras evidencian un notorio aumento en la litigiosidad por cada 100.000 habitantes. Este aumento en la litigiosidad pudiese ser consecuencia del mayor acceso que la

ciudadanía tiene a los Tribunales. El impacto de este aumento de la litigiosidad tiene que ser analizado en conjunto con otros indicadores, como la productividad y la tasa de congestión, que se verán más adelante. Si la litigiosidad es alta o está en constante aumento el sistema judicial tendrá que dedicar cada vez más recursos para satisfacer esa demanda, o bien aumentar la productividad de los recursos ya que de lo contrario se produciría un congestionamiento en los tribunales con la consiguiente demora en la tramitación de los asuntos, probablemente con un deterioro en la calidad de la atención y en las sentencias.

Otra área que se evaluó fue el acceso a la información jurídica. En este caso, el indicador a medir es el número de accesos al **Sistema Costarricense de Información Jurídica**, y el número de consultas electrónicas a expedientes. Este indicador está directamente relacionado al Programa BID, ya que ambos sistemas fueron desarrollados como proyectos del programa, aunque su expansión a todos los circuitos judiciales se ha hecho también con recursos del Poder Judicial.

Gráfico 2. Evolución del número de accesos al sistema informático de consulta de expedientes, desde Julio de 2001 a Febrero de 2003



No obstante lo irregular de las cifras del Gráfico 2, que revelan que ha habido algunas dificultades para mantener operativo el servicio en algunos meses, se ha alcanzado cifras de 22.000 consultas mensuales, lo que es un notorio avance, ya que todas esas consultas antes se hacían mediante la visita de una persona al tribunal para solicitar el expediente.

Respecto a las percepciones en esta área de las personas entrevistadas, todos coinciden en afirmar que hoy existe mayor accesibilidad a la información judicial, no solo por los sistemas automatizados existentes en los despachos judiciales, sino principalmente por el Sistema Costarricense de Información Jurídica, que permite obtener información actualizada sobre el estado de causas, expedientes, jurisprudencia y otras informaciones relevantes, que hoy están al alcance del público en general.

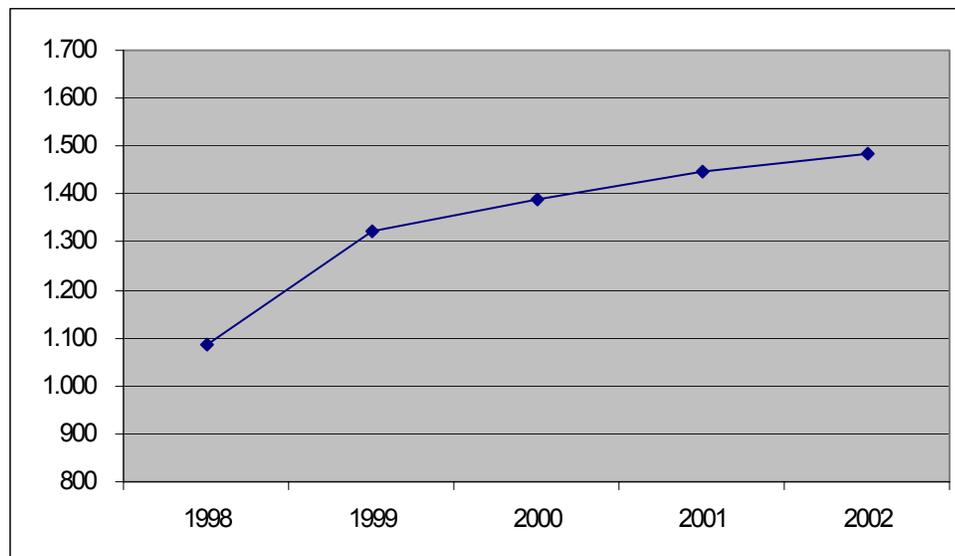
Con respecto al ámbito de accesibilidad se concluye tanto de los resultados de las cifras como de la percepción captada en las entrevistas y encuestas, que en general se perciben impactos positivos, es decir, sí se puede afirmar que la justicia en Costa Rica es hoy más accesible de lo que lo era al inicio del proceso de reformas judiciales. En este resultado el impacto del Programa BID tuvo una incidencia directa en el acceso a la información.

2.3. Eficiencia

En la evaluación de impacto en el ámbito de la eficiencia de la administración de justicia, se definieron cuatro áreas de interés, que son las de productividad de la justicia (entendida como productividad en cuanto a término de causas por unidad de recursos, ya sea humanos o financieros), productividad administrativa y congestión judicial. Un indicador básico para medir la eficiencia judicial es el tiempo de duración promedio de los procesos judiciales, civiles y penales. Desafortunadamente no se encontró esta información en ninguno de los circuitos judiciales incluidos en el programa. Por tanto, se recomendó a la Unidad Ejecutora del programa tomar las provisiones para que esta información sea incorporada en la evaluación del segundo préstamo para la modernización de la administración de la justicia por recursos del Banco. Asimismo, se recomendó incluir indicadores sobre posibles ahorros en gastos de personal.

En cuanto a productividad en recursos humanos el indicador es el cociente entre el número de causas salidas o terminadas, y los recursos destinados humanos o financieros dedicados a ese fin. En el siguiente gráfico se muestra el cálculo global del número de causas terminadas por total de jueces. El gráfico siguiente muestra un buen comportamiento en la productividad global de los jueces, ya que entre 1998 y 2002 el número de causas terminadas por Juez aumentó en un 37%, con una tasa de incremento de productividad promedio anual de un 8,4%. Esto significa que en promedio, cada Juez fue capaz de terminar un 8,4% más de causas que el año anterior, en forma sostenida desde 1998. Los números globales indican que en 1998, 514 jueces terminaron 557 mil causas, y en 2002, un total de 639 jueces terminaron 947 mil causas.

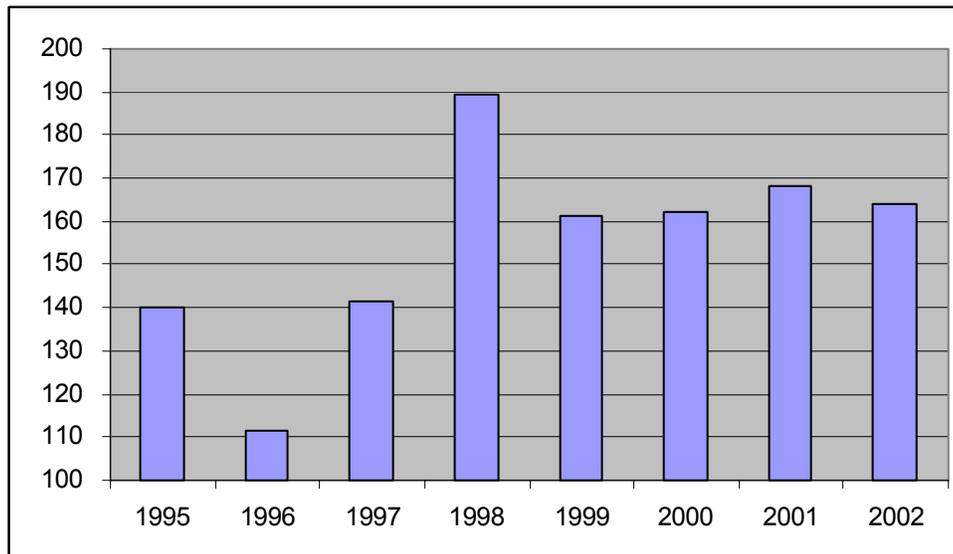
Gráfico 3. Evolución de la productividad global de los jueces, para todas las materias y circuitos



También es importante analizar la productividad tomando en cuenta no solo los jueces sino también otros actores relevantes del sistema como fiscales y defensores. En este caso la productividad resultó aún mayor, ya que entre 1998 y 2002 el número de causas salidas aumentó un 44%, esto es, un aumento de 118 a 168 causas terminadas por persona. No obstante esos favorables resultados, existen grandes variaciones en torno al promedio, tanto en el índice mismo de productividad en cada año, como en el incremento entre 1998 y 2002, cuando analiza la información por cada circuito judicial. En materia de tránsito se detectó que el aumento de productividad no está asociado con más personal para descongestionar sino que con la introducción de herramientas tecnológicas. En este sentido la contribución del programa BID ha sido muy importante, por cuanto una parte importante de los recursos se destinaron a equipamiento y modernización de la plataforma tecnológica.

En cuanto a la productividad por recursos económicos el siguiente gráfico muestra la evolución del costo medio total de producir el término de una causa judicial, sin distinción de materia ni circuito judicial. El valor que se muestra corresponde al cociente entre el presupuesto total del Poder Judicial, y el total de causas terminadas, independientemente de la materia. El presupuesto total del Poder Judicial incluye todo tipo de gasto (personal, variables, de mantenimiento, asociados al Programa BID, etc.), y todas las dependencias (Tribunales, Fiscalía, Defensoría, etc.).

Gráfico 4. Evolución del costo medio de una causa terminada, por total de materias y circuitos, entre 1995 y 2002 (En dólares de 2003)

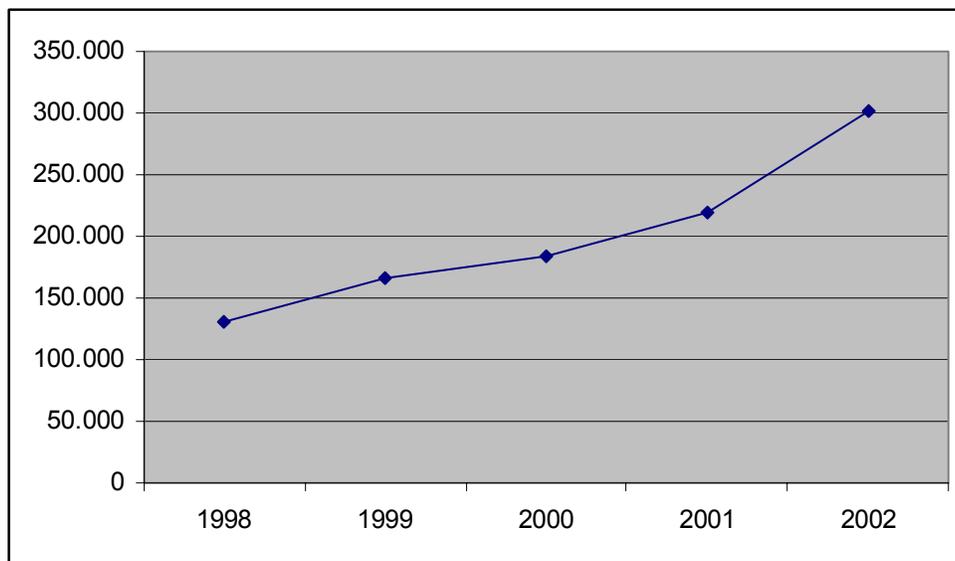


Considerando el período entre 1998 y 2002, que es donde se comienzan a producir los cambios más sustantivos asociados a las reformas judiciales y al Programa BID se observa una disminución del costo medio del término de una causa, lo que significa que desde el punto de

vista económico, el sistema judicial es más productivo en el año 2002 de lo que lo era en 1998. Para todo el período el costo de producir una solución aumentó en un 35%. Si embargo, desde 1998 en adelante el costo medio ha disminuido, con una reducción porcentual de un 13%. Esta disminución se ha debido al sostenido aumento del número de causas terminadas, ya que el presupuesto entre 1998 y 2002 aumentó en un 47% mientras que el número de causas terminadas aumentó en un 70%. Desafortunadamente los datos con que se cuentan no permiten hacer un análisis más profundo para determinar en qué circuito y materia estaría concentrada la disminución del costo medio total.

En cuanto a productividad administrativa, la evaluación se refiere al volumen de notificaciones en el Segundo Circuito judicial de San José, donde se desarrolló el primer plan piloto dentro del Programa BID. Con la implantación de la oficina centralizada de notificaciones en el resto de los circuitos judiciales del país, se espera aumentar tanto el número como la calidad de las notificaciones hechas. Respecto al número de notificaciones realizadas, el siguiente cuadro muestra la evolución de esta variable entre 1998 y 2002.

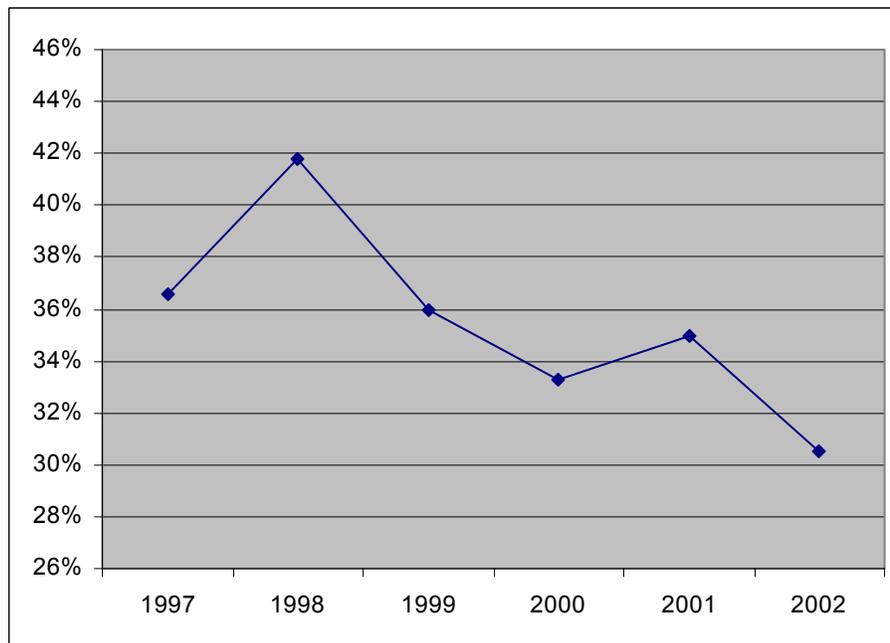
Gráfico 5. Número de notificaciones realizadas en el Segundo Circuito judicial de San José, entre 1998 y 2002



Cabe observar que el número de notificaciones realizadas aumentó en un 131%, es decir, más que se duplicaron las notificaciones realizadas. Esto es relevante, si se considera que el número total de causas ingresadas a ese circuito en el mismo período aumentó solo en un 16%. Por otra parte, interesa también la calidad de la notificación. La calidad de una notificación se relaciona con la rapidez con que se realiza, y la eficacia lograda, vale decir, que se efectúe realmente la notificación a la persona adecuada. Para mejorar esto, se inició en el segundo circuito de San José, con el apoyo del préstamo BID, el uso de medios electrónicos (principalmente fax) más el uso de casilleros de los abogados litigantes. El uso del fax aumentó en el período un 374%, es decir casi cuadruplica en 2002 al número de notificaciones por fax de 1998. Esto trae aparejado la ventaja de mayor rapidez y seguridad. Se puede concluir, al menos para el segundo circuito judicial de San José, que tanto la cantidad como la calidad de las notificaciones ha mejorado sustancialmente entre 1998 y 2002.

La congestión judicial es una buena medida del retraso que tienen los Tribunales de Justicia, en cuanto a tramitar las causas que les llegan. La congestión que se emplea en este informe es el resultado de un cociente. En el numerador está la cantidad de causas activas al inicio de un año, más el total de causas ingresadas ese año, menos el número de causas terminadas ese año. En el denominador está la suma de las causas activas al inicio del año, más las causas ingresadas. Representa la cantidad de trabajo que no pudo terminarse en el año. Su valor fluctúa entre 0 y 1, o entre 0% y 100% (mientras más cerca de 1 esté el cociente más congestionado se encuentra el tribunal).

Gráfico 6. Tasa de congestión global



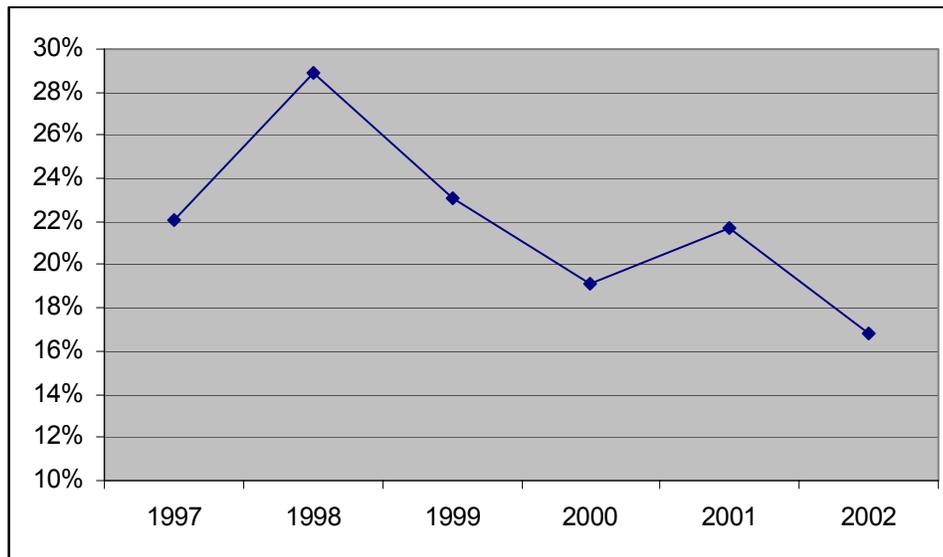
Desde 1998 a 2002, tanto el número de casos ingresados como terminados, han experimentado un continuo incremento. Los ingresos en 1998 eran casi 600.000 asuntos, pasando en el 2002 a 942.491. Las causas terminadas pasaron de 557.668 a 947.283. Con estos datos resulta que entre 1998 y 2002 la tasa de congestión ha disminuido desde 42% a casi 30%, lo que es una notoria disminución. No obstante, que el indicador muestra que los Tribunales se están descongestionando, es decir, que están gradualmente aumentando las causas terminadas por sobre las que les ingresan, con lo que disminuyen también el acervo de causas activas, en ese resultado global se mezclan todas las materias, siendo que existen diferencias sustantivas entre estas.

Hay un tipo de materias en la cual el impulso procesal lo tienen los litigantes, y otros en los cuales lo tiene el Poder Judicial. En el primer caso, si una causa se retrasa, la responsabilidad principal es de las partes, cosa que no ocurre en el segundo caso. Las materias en las cuales el impulso procesal lo tienen los litigantes son agrario, civil, familia, pensiones, hacienda y contencioso. Las materias en las cuales el impulso lo tiene el Poder Judicial, es decir, de lo que

haga o deje de hacer cada Tribunal son la contravencional, penal, penal juvenil, violencia doméstica, constitucional, laboral y tránsito. Para estas materias la tasa de congestión (Gráfico 7) ha variado entre un 29% y un 16%. Desde 1998, y salvo el 2001, las tasas de congestión para estas materias (que dependen directamente de la gestión del Poder Judicial) han bajado permanentemente, mostrando un claro mejoramiento en la descongestión de los tribunales. A nivel de circuitos judiciales, se encontraron marcadas variaciones en el índice de congestión considerando la suma de las materias en las cuales el impulso es del Poder Judicial

A modo de conclusión, se observa una notoria mejoría en las tasas de congestión, para aquellas materias en las cuales la agilidad de la tramitación depende del poder Judicial. Las cifras contradicen la percepción de los entrevistados, quienes tienen la opinión de un aumento en la congestión en los últimos años por tres razones; la mora judicial que se presume como muy alta y cada vez en aumento; exceso de competencias en el Poder Judicial que recarga el funcionamiento de este, se citan como ejemplos el caso de las materias de tránsito y el cobro de cuentas, se insiste como un tema importante de afrontar la desjudicialización en diversas materias.

Gráfico 7. Tasa de congestión para materias en que el impulso es del Poder Judicial



2.4. Previsibilidad

Este indicador se relaciona con la independencia judicial, esto es, la ausencia de presiones o influencias externas que, a la hora de juzgar, introduzcan elementos adicionales a los méritos del caso. Esta independencia no está garantizada cuando las decisiones del administrador de justicia son vulnerables, en razón de amenazas a su integridad o a su patrimonio, la inestabilidad en el empleo o las posibilidades de ascenso y la falta de recursos para desarrollar su labor con independencia de otras instituciones. La percepción de los entrevistados es que hoy hay más independencia en los jueces, lo cual concuerda con lo encontrado en el informe Estado de la Nación, donde se destaca el avance en la independencia judicial. Este resultado se relaciona con la significativa disminución de los jueces interinos en los últimos años. Del total de jueces actualmente (639) menos del 10% no es titular de su cargo.

Hay un reconocimiento de los entrevistados sobre la sensible mejoría en cuanto al acceso a la jurisprudencia por la entrada en funcionamiento del Sistema Costarricense de Informática Jurídica, desarrollado con apoyo del préstamo BID. Los entrevistados casi en su totalidad mencionan una cultura de Previsibilidad en el sistema judicial en Costa Rica. Se opina que la jurisprudencia juega un papel muy importante en los casos que se ventilan en el Poder Judicial, con lo cual las partes tienden a tener cierto nivel de certeza en cuanto al curso que llevará una causa de acuerdo a la jurisprudencia existente.

Cuadro 3. Percepciones acerca de la previsibilidad de la administración de la justicia

AFIRMACIONES		Total	
		Media	Desv. T.
PREVISIBILIDAD		3,43	1,05
P 1	En Costa Rica la jurisprudencia es tomada en cuenta para las decisiones judiciales	3,60	1,12
P 2	En Costa Rica la justicia es confiable	3,29	1,23

La afirmación 1 demuestra en los resultados obtenidos que la jurisprudencia es tomada en cuenta, mientras que la afirmación 2 recibe una valoración superior a regular, con una desviación alta, lo que denota marcadas diferencias entre los entrevistados en cuanto a este tema. El conjunto de estas dos afirmaciones, sin embargo, recibe una valoración inferior a regular. De las entrevistas se desprende que los jueces, fiscales y defensores públicos hacen las mejores evaluaciones, con notas cercanas a 4. Llama la atención que para los abogados y usuarios, la percepción de confiabilidad de la justicia en Costa Rica es menos que regular.

2.5. Prontitud

El indicador es el tiempo de respuesta por circunscripción, materia y delito. Los resultados de la encuesta revelan que la evaluación fue negativa. El promedio de los encuestados está en desacuerdo con la afirmación, por lo que creen que el tiempo de duración no es adecuado.

Cuadro 4. Percepción sobre la prontitud en la resolución de las causas

AFIRMACIONES		Total	
		Media	Desv. T.
P 1	El tiempo de duración de una causa es adecuado	2,07	1,08

Los jueces hacen la evaluación más alta, aún cuando sigue siendo deficiente, pero son los usuarios y abogados quienes evalúan más negativamente el tiempo de duración de las causas, estando por debajo de la valoración de 2,00, que significa estar en desacuerdo con la afirmación. Es decir se sitúa entre “en desacuerdo” y “muy en desacuerdo”. No se dispone de datos

cuantitativos sobre duración promedio de las causas, información por lo demás difícil de obtener por cuanto no se lleva un registro al respecto.

2.6. Calidad de atención a los usuarios

En las entrevistas realizadas, existe una mala evaluación sobre la atención que se presta al usuario por parte del Poder Judicial. Se percibe una ausencia de política y cultura de atención al ciudadano. En algunos casos, se critica el trato igualitario a abogados y a usuarios en general. Al respecto, en la encuesta realizada se formularon varias preguntas obteniéndose los siguientes resultados.

Cuadro 5. Percepciones sobre calidad de atención a los usuarios del sistema judicial

RESULTADOS DE LA ENCUESTA - CALIDAD DE ATENCIÓN A LOS USUARIOS		Total	
		Media	Desv. T.
CALIDAD DE ATENCIÓN A LOS USUARIOS		3,07	1,12
P 1	La atención en los despachos judiciales a los usuarios es pronta y adecuada	2,93	1,24
P 2	En los despachos judiciales hay esmero en atender satisfactoriamente a los usuarios del servicio	3,20	1,24

En su conjunto, el área es evaluada como regular (nota promedio 3,07), por encima de la percepción de los entrevistados, que la catalogaron como mala. Los jueces y auxiliares judiciales son los que mejor evalúan la atención a los usuarios, otorgándole a la frase 1 una evaluación regular y a la 2 una calificación cercana al 3,50. Sin embargo los defensores públicos, abogados y usuarios, evalúan las dos frases por debajo de regular, siendo los abogados quienes hacen la peor evaluación de ambas afirmaciones, con una calificación levemente por encima de “mal”(2,00).

En el Anexo I se incluye un resumen de los indicadores usados en la medición de los impactos del programa. Del total de 19 mediciones efectivas de los indicadores se observaron impactos positivos en 11 (mejoras notorias), regular en 5 (ni positivo ni negativo) y 3 entre regular y malo. Solo en 3 casos no se logró obtener la medición del indicador. Se concluye que en la mayoría de los indicadores cuantitativos se percibe una mejoría en cuanto a la administración de la justicia. Los datos “duros”, sin embargo, no corresponden plenamente con la percepción de los usuarios del sistema. La prontitud de los procesos judiciales y la calidad de atención a los abogados litigantes y las partes del proceso fueron los aspectos que recibieron las más bajas calificaciones.

B. Expectativas y resultados

1. En cuanto a Componentes

En general, la evolución de los componentes se comportó de acuerdo con lo esperado. Se sabía que algunos de los componentes no serían fáciles de ejecutar por su naturaleza, como el fortalecimiento administrativo por la resistencia al cambio de los empleados del Poder Judicial. Sin embargo, la resistencia fue mayor que la prevista. Esto se pudo haber evitado con un

componente de capacitación y divulgación del programa al interior del Poder Judicial, que no se previó. En el componente Gestión de Despachos los resultados fueron mejores de lo esperado, ya que el programa previó introducir nuevos sistemas en dos judiciales (Segundo Circuito de San José y Heredia) pero se extendió a tres más (Cartago, San Ramón y Santa Cruz). El componente de capacitación (Escuela Judicial) no cumplió con todas las expectativas. Apelaciones no previstas y falta de competencia por parte del proveedor de los servicios (Escuela Virtual) influyeron en este resultado. El componente de informática jurídica cumplió cabalmente con las expectativas, y si se quiere avanzó más allá con la puesta en marcha de instrumentos de alto impacto como la página *Web* del Poder Judicial.

2. En cuanto a objetivos

Los resultados previstos y los finalmente obtenidos guardaron una estrecha relación, si bien no todos con el mismo grado de cumplimiento. Los objetivos de mejorar la gestión de los despachos y facilitar el acceso y uso de la información sobre jurisprudencia, doctrina, legislación vigente y seguimiento de causas por medios electrónicos se cumplieron en alto grado. Los objetivos de fortalecimiento institucional y capacitación se cumplieron en menor grado. Ambos programas serán continuados con recursos del Poder Judicial.

C. Logros no previstos

Dentro de las acciones ejecutadas para la modernización de la plataforma tecnológica del Poder Judicial se incluyó la creación de la página *Web* del Poder Judicial, con la idea no solo de proveer información relevante al usuario sino también con un objetivo de **transparencia** sobre las acciones del Poder Judicial. El impacto obtenido con este recurso fue muy positivo desde el punto de vista de rendición de cuentas e imagen del Poder Judicial ante la opinión pública. Así es reconocido en el Noveno Informe (2003) sobre el Estado de la Nación, como algo digno de imitar por otras instituciones públicas. Las cifras confirman esta valoración, con un uso en permanente aumento.

Una de las referencias constantes y permanentes que hicieron los entrevistados es el reconocimiento general, del esfuerzo por hacer del Poder Judicial un poder público más transparente, lo que genera confianza en la ciudadanía sobre el interés de efectuar cambios que conduzcan a hacer el Poder Judicial más accesible y abierto a la colectividad en general. Este aspecto genera credibilidad de la ciudadanía en el Poder Judicial, convirtiéndose en un factor de entorno que facilita la implementación de las acciones y medidas propias del programa.

D. Sostenibilidad de los objetivos

Durante el tiempo de ejecución del programa existió un marcado liderazgo en la conducción del Poder Judicial que ha conducido con empeño y perseverancia la reforma judicial en Costa Rica, lo que ha permitido sortear las dificultades y definir acciones más coherentes que buscan el logro exitoso de los objetivos planteados. El hecho de que el liderazgo no haya sufrido cambios, facilita la continuidad de los proyectos a ejecutar.

Así como ha existido permanencia en el liderazgo conductor del Poder Judicial, la permanencia en el tiempo de la misma conducción de la Unidad Ejecutora ha permitido de igual forma mantener una coherencia, y esfuerzo sostenido en el desarrollo de las acciones propias del programa, por cuanto el nivel de compromiso con el logro de los objetivos ha sido constante y sólido. La Unidad Ejecutora ha logrado conformar un equipo, que pese a la rigidez tradicional del Poder Judicial, ha tenido la característica de la flexibilidad, lo que le ha permitido irse adecuando a las necesidades del momento, que ha demandado el programa. El reforzamiento de algunos de los componentes y objetivos del primer programa con la puesta en marcha del segundo programa de modernización de la justicia, a cargo de la misma Unidad Ejecutora, es un elemento clave para asegurar la continuidad de los objetivos.

El préstamo 859 funcionó como una semilla para programas que se seguirán replicando con recursos del Gobierno de Costa Rica, como la gestión de los despachos judiciales y el acceso a la información jurídica por medios electrónicos. Existe el compromiso político de asignar recursos para apoyar programas que mejoren el acceso ciudadano al sistema judicial apoyado, entre otros, por la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico. El acceso a una justicia pronta y cumplida, además, se reconoce hoy en día como de los aspectos claves para mejorar la competitividad de las empresas.

Otro de los aspectos mencionados frecuentemente en las entrevistas, es la existencia de una clara voluntad reformatora en el Poder Judicial. En este ámbito el Poder Judicial lleva el liderazgo, en cuanto a instituciones públicas y poderes del estado se refieren. Esa voluntad transformadora facilita la comprensión de la ciudadanía y del usuario de los servicios que este presta, sobre el objetivo que motivan los cambios desarrollados, y que no es otro que el de prestar un mejor servicio, y hacer una justicia más pronta, segura y eficiente. Existe la percepción generalizada de que el Poder Judicial está haciendo grandes esfuerzos por modernizarse, y que Costa Rica avanza hacia la consolidación de un Sistema Judicial moderno y eficiente. Ese reconocimiento público se conforma como otro de los factores que facilita el desarrollo exitoso del programa hacia futuro.

E. Riesgo de objetivos que nunca lleguen a ser logrados

Los objetivos que se plantearon en el programa fueron viables, y se cumplieron en su totalidad o en alto grado.

F. Tasa interna de retorno y eficiencia de costos

No aplica.

III. CAMBIOS EN LOS OBJETIVOS, COMPONENTES Y SUPUESTOS ORIGINALES

La continuidad en el liderazgo del programa minimizó la pérdida de tiempo en reacomodos, revisión de enfoques, producto de cambios abruptos en la conducción estratégica del programa, mas bien por el contrario, se mantuvo una visión y objetivos claros, que permearon a la organización facilitando la fluidez de las acciones derivada de los programas y proyectos.

Clasificación histórica de los ISDP

Año	1995 1/	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 2/
Objetivos de desarrollo (OD)			MP	P	P	P	P	P	P
Progreso en Ejecución (PE)			S	S	S	S	I	S	S
Probabilidad que se mantengan los supuestos (A,B)			A	A	A	A	A	A	A

1/ Año de aprobación por el Directorio.

2/ La fecha del último desembolso fue 8/9/03.

IV. LECCIONES APRENDIDAS DEL PROYECTO

A. Diseño del proyecto

1. El esquema de implantación fue muy ambicioso.

Se implantó la nueva estructura en el despacho judicial más grande Costa Rica, lo que generó un proceso de transformación abrupto y traumático, que pudo haberse corregido de haberse iniciado la implantación en despachos de controlado tamaño, que permitiese ir corrigiendo errores y mejorando el mecanismo de implantación en despachos cada vez más grandes.

Por otra parte el utilizar un despacho que tiene una alta demanda de usuarios, complicó aún más la implantación, lo que coadyuvó a la imagen negativa que hoy tiene la gente de los denominados Megadespachos. Las implantaciones posteriores en circuitos más pequeños han sido mejor llevados y se han obtenido mejores resultados, pero las fallas naturales cometidas en la implantación de despachos grandes generó un impacto negativo que permanece en la mente de los usuarios del poder judicial, a pesar de los buenos resultados obtenidos en las siguientes implantaciones.

2. La gestión de cambio hacia los funcionarios fue deficiente.

Tal como se recoge en las entrevistas y en los resultados de las encuestas, los cambios no se acompañaron de un adecuado tratamiento del tema de los recursos humanos, generando resistencias, rechazos e incertidumbre, que se tradujo en un ambiente negativo por parte de los empleados del Poder Judicial hacia los nuevos procesos. El manejo inapropiado de este tema obligó a realizar los cambios de forma drástica y de manera obligada hacia el personal, en detrimento del desarrollo eficiente de los nuevos procesos implantados.

3. La difusión hacia el interior y exterior del PJ fue deficiente.

No existió un componente de difusión interna y externa, que permitiera concienciar al personal y al usuario sobre los efectos, implicaciones, impactos y beneficios de los cambios y reformas que se realizarían. Esto generó resistencias internas y externas, naturales en procesos de cambios. Después de siete años de ejecución del programa, la mayoría de las personas entrevistadas no conocían el contenido del mismo, incluso magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

4. Se partió del supuesto de que no habría apelaciones.

Este supuesto fue poco realista en el contexto costarricense, dado que el sistema provee todos los incentivos para que las empresas consultores presenten protestas ante el órgano contralor,

prácticamente sin ningún costo y con mucho que ganar. La no ocurrencia del supuesto ocasionó trastornos en la ejecución de una actividad en uno de los componentes del proyecto.

B. Ejecución del proyecto

1. No hubo monitoreo de indicadores de impacto, que permitieran reenfocar los esfuerzos.

Durante la ejecución del programa, no se definieron indicadores de impacto, que permitieran, previa definición de cómo serían medidos, evaluar el desempeño de las acciones implantadas, con el fin de profundizar en aquellas áreas que se requiriera o reenfocar esfuerzos en soluciones alternas que permitieran mejorar los desempeños.

2. El proceso de toma de decisiones por parte del prestatario fue lento.

La ejecución del programa demandó decisiones estratégicas de gran relevancia que debían ser tomadas por la Corte Plena, como lo referente al modelo de gestión de los despachos judiciales. La decisión llevó más de cuatro meses, lo que también representó retrasos en el desarrollo de las actividades del programa en el tiempo preestablecido. El hecho que la toma de decisiones esté centralizada en la Corte Plena, constituyó un cuello de botella en la agilización de muchos temas operativos, por los múltiples asuntos que esta entidad tiene que atender.

3. El proceso de toma de decisiones no fue sustentado con información cuantitativa.

Un ejemplo que ilustra esta situación lo constituye la decisión sobre cual modelo se tomaría como esquema a implantar en todo el país, aún pendiente. Esto genera confusión entre las personas que llevan a delante la implantación de los proyectos propios del programa, e impide un avance más sólido y sostenido. La discusión se ha realizado sin tomar en cuenta, para la toma de decisiones, información cuantitativa del desempeño de los modelos pilotos que se han implantado.

C. Desempeño del Prestatario/Ejecutor

1. La toma de decisiones de la Unidad Ejecutora del Programa se vio afectada por la estructura operativa del Prestatario.

Si bien el presidente de la Corte Suprema de Justicia es el responsable por la ejecución del programa, sus decisiones deben ser avaladas por la Corte Plena. En consecuencia, el hecho de que todas las contrataciones administrativas derivadas de la ejecución del préstamo BID pasan por la aprobación de la Corte Plena dificultó operacionalmente el desarrollo a tiempo de muchos de los componentes para la Unidad Ejecutora.

2. Falta de decisiones afectó el desempeño de un componente en capacitación

El componente de capacitación no tuvo un desempeño más que satisfactorio debido a que las decisiones que debían ser tomadas sobre la ejecución no se concretaron a tiempo por quienes tenían la responsabilidad de hacerlo. Hubo falta de acompañamiento por parte de la Escuela Judicial con el desarrollo de una actividad dentro del componente de capacitación, y existió una alta rotación en su dirección. En consecuencia, el programa de Formación Inicial de Jueces se puso en práctica tardíamente por la falta de decisión en la materia.

D. Seguimiento del desempeño del proyecto por parte del Prestatario/Ejecutor

1. Inversiones tecnológicas sin un adecuado seguimiento en procedimientos y capacitación.

El equipamiento y modernización tecnológica fue un componente clave en el proceso de modernización de la administración de la justicia. A pesar del esfuerzo de modernización

tecnológica en el Poder Judicial, en algunos casos no se dio un adecuado seguimiento a las inversiones tecnológicas realizadas, debido a deficientes procesos de capacitación. En otros casos se adquirió sistemas modernos para facilitar la toma de decisiones que no fueron usados en todo su potencial.

2. Falta de indicadores y estructura del Prestatario dificultó el seguimiento.

Como se indicó antes, el proyecto no definió líneas de base ni indicadores de seguimiento en la etapa de diseño. Por otra parte. La estructura institucional del Prestatario derivó en que gran parte del tiempo se dedicara a la aprobación de contrataciones y menos al seguimiento de las actividades-

E. Supervisión del Banco

1. El Banco mantuvo una actitud proactiva a lo largo de la etapa de ejecución del proyecto.

Si bien no anticipó acertadamente algunos de los problemas en la ejecución y supuestos, reaccionó con rapidez ante los mismos proponiendo soluciones que resolvieran esos problemas. De esta manera se logró pasar de un grado de Insatisfactorio en la ejecución en el 2001 a Satisfactorio en los años siguientes.

V. LECCIONES PRINCIPALES Y RECOMENDACIONES PARA FUTUROS PROYECTOS

1. Definir qué y cómo quiere impactar, y tener claro cómo se medirá

Cada uno de los proyectos que se vayan a ejecutar debe tener claro qué servicio o proceso va a impactar, cómo lo hará y de qué forma será medido, de forma de ir evaluando su desempeño. Se debe hacer un esfuerzo para lograr que cada uno de los proyectos impacte positivamente en el servicio que presta el Poder Judicial, es decir que el usuario pueda percibir una mejoría.

2. Adecuadas estrategias de comunicación y difusión son muy importantes.

La ausencia de una acertada estrategia comunicación fue una de las fallas sensibles de este programa, lo cual debe ser revertido en futuros programas diseñando una estrategia que permita mantener una comunicación con el personal del Poder Judicial y los usuarios de este. Una política de comunicación y difusión que implique que los actores internos y externos se sientan tomados en cuenta es importante para asegurar el sentido de propiedad del proyecto, generar apoyo y ayuda en los procesos de cambio, así como vencer las resistencias propias de procesos de cambio, además de ayudar a una mejor imagen pública del Poder Judicial.

3. Tomar en cuenta el contexto institucional del país donde se desarrolla el proyecto.

El marco institucional juega un papel muy importante en el diseño, ejecución y seguimiento de los programas. También es un elemento clave a la hora de definir los supuestos y su viabilidad. No siempre la transferencia de experiencias funciona, debido a diferencias sustanciales en el contexto institucional, político y económico.

4. El liderazgo debe ser colectivo y compartido.

Es muy importante lograr involucrar a los magistrados de la Corte en el segundo programa de administración de la justicia en Costa Rica, promoviendo un liderazgo colectivo y compartido, que los haga sentirse propietarios del programa de reformas, que logre disminuir las resistencias

que puedan existir sobre algunos temas, y que permita apuntalar las acciones y proyectos para agilizarlos y darles la viabilidad necesaria para que sean exitosos.

5. Promover consenso en las reformas, involucrando actores internos y externos.

En la evaluación fue claro que existe un reconocimiento público al Poder judicial, como un poder público que está haciendo esfuerzos serios y sostenidos para modernizarse. Sin embargo también hay un marcado nivel de desconocimiento de cual es el camino que se está transitando, y existe la percepción de que no se han generado consensos sobre el camino que se debe tomar en la reforma. En tal sentido se pudo observar una clara disposición de actores representativos de la sociedad costarricense, en colaborar con el proceso de reforma y modernización del Poder Judicial. Tomando en cuenta esto, resulta altamente conveniente, generar un espacio de participación y discusión de distintos actores representativos, sobre la modernización del Poder Judicial, que logre consensos importantes y acciones concretas que agilicen y faciliten el camino de estas reformas, tales como reformas legales, etc.

6. Asumir el recurso humano como una prioridad.

Las acciones futuras en programas similares deben tener como componente el manejo estratégico del recurso humano en la gestión de los cambios. La forma como se logre involucrarlo será un factor que facilitará el éxito de la reforma. Mejorar el clima organizacional, y asumir al personal judicial como el más importante de los recursos que maneja el Poder Judicial para cumplir sus objetivos redundará en un mejor desempeño en el desarrollo de la reforma y sus resultados.

7. Recomendaciones para futuras operaciones

Se considera que las lecciones aprendidas tanto en el diseño como en la ejecución del programa son relevantes para futuras operaciones, particularmente en el caso de la segunda etapa del préstamo de modernización de la administración de la justicia, con recursos del préstamo 1377/OC-CR. En este sentido, se ha tomado en cuenta lo siguiente:

Con el fin de que los problemas encontrados en el primer préstamo no se repitan en el segundo, actualmente en ejecución, se han tomado algunas acciones. En la planeación del taller de lanzamiento de la segunda etapa del programa se tomó en cuenta una estrategia de divulgación de los resultados de la primera etapa, con participación de la sociedad civil, medios de comunicación, escuelas de Derecho, Colegio de Abogados, Asociación de Jueces, legisladores, sindicatos, empleados del Poder Judicial, asociación de consumidores, etc., con el fin de dar a conocer el programa, generar consensos y obtener apoyo para las reformas. Para la segunda etapa del programa se buscará involucrar a los magistrados de la Corte más activamente, con un liderazgo colectivo y compartido del proceso de reforma que logre disminuir las resistencias y que permita apuntalar las acciones y proyectos para acelerar su ejecución y garantizar su viabilidad

Para la segunda etapa se velará por que existe una coordinación de excelencia entre todas las iniciativas de reforma, no solamente las financiadas por el BID. El proceso de reforma y modernización judicial abarca ámbitos mas allá de los que contempla el programa financiado por el Banco, por lo que resulta imprescindible que exista una estrecha coordinación entre todas las iniciativas de reforma, de forma de lograr que las acciones de cada proyecto no choquen entre sí, y se genere pérdidas de tiempo, duplicidad de esfuerzos y contradicciones entre los objetivos de unos y otros.

Resulta por tanto altamente conveniente generar un espacio de participación y discusión de distintos actores representativos, sobre la modernización del Poder Judicial, que logre consensos importantes y acciones concretas que agilicen y faciliten el camino de estas reformas. Para el Poder Judicial, esta sería una oportunidad de difundir los objetivos y alcances de las reformas, la forma como estas impactarán en el servicio que presta el sistema judicial, y permitiría lograr apoyos importantes para el éxito de estas iniciativas. Este debe ser un espacio que tenga un claro nivel de formalidad, con reglas claras de funcionamiento, con claridad en los objetivos, alcances y limitaciones de la participación de los actores y su conjunto

Se buscará una participación más activa de la Corte Suprema de Justicia en foros de discusión sobre el proceso de reforma judicial en Costa Rica. Los magistrados participarán más en debates públicos dando opiniones, divulgando alcances de la reforma judicial en marcha, informan sobre logros alcanzados, reconocimiento de fallas y limitaciones

ANEXO I

RESUMEN DE INDICADORES DE IMPACTO

Ámbito de impacto	Indicador	Como se mide	¿Se percibe impacto?
Equitatividad	Calidad jurídica de los procesos, sus resultados y su ejecución	% de aceptación de casaciones	Medición parcial en materia penal indica leve mejoría
		% de aceptación de revocaciones	Medición parcial en materia penal indica leve mejoría
		% de sentencias con ejecución	No fue posible medirlo
		Encuestas / Focus Group a Magistrados y abogados litigantes	No se percibe ni mejora ni deterioro en la calidad de los procesos y las sentencias. Se percibe como deficiente la ejecución de las sentencias
Accesibilidad	Cobertura	# de jueces por materia por cada 100.000 habitantes por departamento	Notorio mejoramiento
		# de juzgados por materia por K2 por departamento	Notorio mejoramiento
	Litigiosidad	# de abogados por cada 100.000 habitantes (Como Contexto)	Notorio aumento de cantidad de jueces.
		# de causas ingresadas por materia per cápita	Entre 1998 y 2002 la litigiosidad global h aumentado un 44%.
	Accesibilidad de la información	# de accesos al SCIJ y al sistema de gestión	Positiva valoración y uso en permanente aumento.
	Percepción de protección de derechos ciudadanos	Encuestas / Focus Group a las partes y a los abogados litigantes	Percepción entre regular y buena, con notorias diferencias entre circuitos y tipo de encuestados
Eficiencia	Productividad de la justicia	Salida/insumos (RRHH ó Presupuesto),	Positivo impacto, ha aumentado la productividad, con notorias diferencias entre circuitos y entre materias
	Productividad administrativa	Gastos del área administrativa / total de gastos del Poder Judicial. Por Institución (Tribunales, defensa Pública, Ministerio Público)	No fue posible medirlo
	Productividad de labores de apoyo (notificaciones, depósitos, información al público, línea 800)	Números de actuaciones por actividad con respecto a años anteriores.	Se midió la cantidad y calidad de notificaciones en segundo circuito de San José. Se midieron mejoras notorias

Ámbito de impacto	Indicador	Como se mide	¿Se percibe impacto?
		Número de actuaciones partido por número de personas con respecto a años anteriores	No fue posible medirlo
		Números de actuaciones por actividad con respecto a años anteriores, después de implantado el nuevo sistema	Se midió uso de sistema de depósito judicial en segundo circuito de San José. Se comprueba notorio incremento en su uso, Positiva valoración.
	Congestión	(Casos n-1 + casos Ingresados en el año-salidas) / (Casos n-1 + C Ing)	Notoria mejoría en materias en que el impulso procesal es del Poder Judicial, aunque la percepción de los usuarios es mala.
Previsibilidad	Independencia de los jueces	% de jueces interinos (Francisco Arroyo)	Notoria mejoría.
	Acceso a la jurisprudencia	# de accesos por la pag. Web, y por el centro electrónico	Positiva valoración y uso en permanente aumento.
	Percepción de previsibilidad: Abogados litigantes, partes de procesos, jueces, personas naturales y personas jurídicas	Encuestas / Focus Group	Valorado entre regular y bueno, con notorias diferencias entre circuitos y entre encuestados. La percepción de los jueces es la mejor, y la de los abogados litigantes la peor.
Prontitud	Tiempo de respuesta por circunscripción, materia y delito	promedio, desviación estándar,	No fue posible medirlo, salvo aspectos puntuales que no son representativos. La percepción es muy mala, no se perciben mejorías.
Calidad de atención a los usuarios	Calidad de atención a las partes del proceso	Encuestas / Focus Group	Percepción entre regular y mala, con notorias diferencias entre tipo de encuestados. La opinión de los jueces es la mejor, y la de los abogados litigantes la peor.
	Calidad de atención a los abogados litigantes		Percepción entre regular y mala, con notorias diferencias entre tipo de encuestados. La opinión de los jueces es la mejor, y la de los abogados litigantes la peor.

Parte Dos

NOMBRE DEL PROYECTO:	PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION DE LA JUSTICIA
NUMERO DEL PROYECTO:	CR0073
NUMERO DEL PRESTAMO:	859/OC-CR
PRESTATARIO:	REPUBLICA DE COSTA RICA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

I. OBJETIVOS DEL PROYECTO

A. ¿Cuáles son los objetivos que en su opinión se han logrado y en qué medida?

En primer término, desde una perspectiva global, y desde el diseño de políticas públicas, las reformas judiciales han tenido un impacto positivo sobre ámbitos relevantes, como es la accesibilidad a la justicia, la eficiencia (principalmente en cuanto a productividad de los recursos humanos para terminar causas) y la previsibilidad de la justicia. Respecto a la equitatividad, que incluye temas centrales como la calidad de los fallos y los procesos judiciales, no hay evidencia suficiente para una opinión concluyente. En cuanto a la calidad de atención no se perciben mejoras sustanciales, aunque tampoco se percibe un deterioro. Sin embargo, la prontitud de las causas judiciales es mal evaluado, a través de una encuesta de percepción de usuarios.

En términos amplios y simplificados, se puede decir que hoy la justicia en Costa Rica es más accesible, más previsible, más eficiente y productiva, pero no ha mejorado la calidad de atención a sus usuarios, no se sabe si la calidad de los fallos y los procesos ha mejorado y su prontitud es mal evaluada por servidores judiciales y por abogados litigantes y partes de las causas. La evaluación del Programa, desde el punto de vista del BID debería ser buena, ya que los resultados alcanzados en los proyectos financiados por el programa, e implementados en algunos circuitos judiciales que actuaron como pilotos, han sido en su mayoría difundidos al resto de los circuitos judiciales del país, con cargo al presupuesto del Poder Judicial. Esto es un logro importante, especialmente si se lo compara con otros programa de cooperación en América Latina, donde es habitual que los gobiernos tengan problemas para expandir con cargo a sus presupuestos los resultados de proyectos pilotos.

B. ¿En su opinión, ¿hay algunos objetivos que no tengan ninguna posibilidad de ser Logrados? En caso afirmativo, ¿por qué?

El componente de capacitación fue el que tuvo el desempeño más bajo, sin embargo no se puede afirmar que su objetivo específico no se cumpliera, ya que se logró ejecutar una gran parte del componente. Sin embargo cabe señalar las razones que propiciaron este bajo desempeño: las decisiones que requería el componente se pospusieron atrasando los procesos vinculados a esas decisiones; hubo una alta rotación en la dirección de la escuela judicial; la contratación de servicios para el diseño y puesta en marcha del campus virtual para la Escuela Judicial se rescindió por incumplimiento del contratista.

II. DISEÑO Y EJECUCION DEL PROYECTO

A. ¿Cuáles de los aspectos del diseño global del proyecto fueron los que más contribuyeron a los éxitos y/o fracasos? ¿Por qué?

En el diseño del proyecto se tuvo claro que el mejoramiento de la gestión de los despachos judiciales era el componente más importante de la operación, lo cual fue un acierto. Sin embargo no estaba tan claro el dimensionamiento de los procesos o servicios que se iban a mejorar, ni el impacto que supone un proceso de cambio en el recurso humano. Por consiguiente se omitió todo el aspecto de divulgación y preparación necesario para abordar el cambio organizacional y además monitorear y medir el impacto, partiendo de una línea base definida de previo que permitiera llevar el pulso del proceso de reforma y de las diversas motivaciones del recurso humano. El diseño del proyecto no previó el desarrollo de una planificación estratégica que articulara coherentemente los esfuerzos de la reforma. Pese a que la planeación estratégica se realizó en el ámbito del proyecto, no tuvo la cobertura y participación que ameritaba, precisamente porque no formaba parte de un componente del programa. Tampoco se contempló en el diseño la perspectiva de no discriminación y género, la cual sin embargo logró incorporarse en las postrimerías del programa con productos importantes para este proceso.

B. ¿Cuáles de los aspectos de la ejecución del proyecto fueron los que más contribuyeron a los éxitos y/o fracasos? ¿Por qué?

Durante el tiempo de ejecución del programa existió un marcado liderazgo en la conducción del Poder Judicial, lo cual facilitó la continuidad de los proyectos a ejecutar. La permanencia por siete años de la misma Unidad Ejecutora permitió mantener una coherencia y un esfuerzo sostenido en el desarrollo de las acciones propias del programa. Otro aspecto digno de mencionar es la transparencia con la que se ejecutó el programa. La información sobre presupuestos, contrataciones, etc. Siempre estuvo a favor de los interesados, lo cual generó credibilidad y confianza en las acciones que se estaban ejecutando. Otro de los aspectos claves fue la existencia de una clara voluntad reformadora en el Poder Judicial.

Por otra parte, existe en el Poder Judicial una cultura arraigada de manejo de estadísticas judiciales, lo que pone a Costa Rica a la vanguardia de los países de Latinoamérica en este ámbito. Se llevan estadísticas confiables y precisas sobre las actuaciones de cada uno de los despachos, lo que permite obtener una amplia infamación cuantitativa, que resulta muy importante si se utiliza para facilitar la toma de decisiones. Durante los últimos siete años ha existido un sostenido esfuerzo de modernización tecnológica que ha permitido obtener logros

valorados por los usuarios del Poder Judicial. Este esfuerzo no solo ha permitido modernizar y mejorar el funcionamiento interno del Poder Judicial, si no que también ha puesto al servicio de la colectividad en general, herramientas de utilidad.

C. ¿Surgieron problemas importantes durante la ejecución del proyecto? En caso afirmativo, ¿cuáles fueron los problemas y qué medidas se han tomado para intentar resolverlos? ¿Tuvieron éxito las medidas?

Una de las fallas del programa fue la carencia de un adecuado tratamiento del tema de los recursos humanos en lo que se refiere a cambio organizacional. Esto generó resistencias, rechazos e incertidumbre, todo lo cual condujo a ambiente negativo por parte de los empleados del Poder Judicial hacia los nuevos procesos. Esto obligó a realizar los cambios de forma drástica y de manera obligada hacia el personal, lo que va en detrimento del desarrollo eficiente de los nuevos procesos implantados. Por otra parte, no existió una estrategia de comunicación interna y externa que permitiera conocer al personal y al usuario los efectos, implicaciones, impactos y beneficios de los cambios y reformas que se estaban ejecutando. Esto también generó resistencias internas y externas. Durante la ejecución del programa, no se definieron indicadores de impacto, que permitieran evaluar el desempeño de las acciones implantadas, con el fin de profundizar en aquellas áreas que se requiriera o reenfocar esfuerzos y mejorar desempeños. Otro problema fue que todas las contrataciones administrativas con recursos del primer préstamo del BID pasaran por la aprobación de la Corte Plena, lo cual dificultó la ejecución de los componentes

Con el fin de que los problemas encontrados en el primer préstamo no se repitan en el segundo, se han tomado algunas acciones. En la planeación del taller de lanzamiento de la segunda etapa del programa se tomó en cuenta una estrategia de divulgación de los resultados de la primera etapa, con participación de la sociedad civil, medios de comunicación, escuelas de Derecho, Colegio de Abogados, Asociación de Jueces, legisladores, sindicatos, empleados del Poder Judicial, asociación de consumidores, etc., con el fin de dar a conocer el programa, generar consensos y obtener apoyo para las reformas. Para la segunda etapa del programa se buscará involucrar a los magistrados de la Corte más activamente, con un liderazgo colectivo y compartido del proceso de reforma que logre disminuir las resistencias y que permita apuntalar las acciones y proyectos para acelerar su ejecución y garantizar su viabilidad.

Para la segunda etapa se velará por que existe una coordinación de excelencia entre todas las iniciativas de reforma, no solamente las financiadas por el BID. El proceso de reforma y modernización judicial abarca ámbitos mas allá de los que contempla el programa financiado por el BID, por lo que resulta imprescindible que exista una estrecha coordinación entre todas las iniciativas de reforma, de forma de lograr que las acciones de cada proyecto no choquen entre sí, y se genere pérdidas de tiempo, duplicidad de esfuerzos y contradicciones entre los objetivos de unos y otros.

Resulta por tanto altamente conveniente generar un espacio de participación y discusión de distintos actores representativos, sobre la modernización del Poder Judicial, que logre consensos importantes y acciones concretas que agilicen y faciliten el camino de estas reformas. Para el Poder Judicial, esta seria una oportunidad de difundir los objetivos y alcances de las reformas, la forma como estas impactarán en el servicio que presta el sistema judicial, y permitiría lograr apoyos importantes para el éxito de estas iniciativas. Este debe ser un espacio que tenga un claro nivel de formalidad, con reglas claras de funcionamiento, con claridad en los objetivos, alcances

y limitaciones de la participación de los actores y su conjunto. Esta instancia pudiera denominarse, a manera de ejemplo Consejo Nacional de Modernización, y tendría una función meramente asesora. La Unidad Ejecutara del Programa BID, debería fungir como motor que organice, coordine y dé seguimiento al cumplimiento de los acuerdos que ahí se lleguen.

D. Como resultado del proyecto, ¿se ha fortalecido la capacidad institucional de las instituciones y agencias participantes? En caso afirmativo, ¿cómo?.

En términos amplios y generales, se puede decir que hoy la justicia en Costa Rica es más accesible, más previsible, más eficiente y productiva, pero no ha mejorado la calidad de atención a sus usuarios, no se sabe si la calidad de los fallos y los procesos ha mejorado y su prontitud es mal evaluada. Los resultados de los indicadores muestran fuertes variaciones entre materias y entre circuitos judiciales. Si bien es cierto la accesibilidad y eficiencia muestran importantes resultados positivos desde el punto de vista del sistema judicial en su conjunto, no es menos cierto que en algunas materias la productividad ha disminuido, o bien ha aumentado marginalmente, muy por debajo del promedio global. También los resultados muestran que existen notorias diferencias en los resultados entre circuitos judiciales, incluso para una misma materia, tanto en los indicadores de eficiencia, como en la opinión de servidores judiciales, abogados litigantes y partes de los asuntos judiciales. Esto indica que si bien en términos globales las reformas judiciales muestran resultados concretos positivos, en determinadas materias y circuitos los resultados no son buenos. Sin duda este es uno de los aspectos que debe ser mejorado próximamente, ya que existen las condiciones objetivas para que los buenos resultados globales se expresen en todas las materias y circuitos judiciales.

E. ¿Ocurrieron eventos, fuera del control de los directamente interesados en la ejecución del proyecto, que afectaron adversamente al proyecto y la probabilidad que el proyecto lograra sus objetivos de desarrollo? En caso afirmativo, favor de explicar.

Entre los eventos que más afectaron la ejecución del programa estuvo la dificultad de encontrar proveedores idóneos en temas específicos de la administración de justicia, lo que propició atrasos y declaratorias de desiertas a los procesos de contratación. Asimismo los procesos de aprobación y autorización de trámites financieros del Banco Central, el Ministerio de Hacienda y las aprobaciones del presupuesto extraordinario que contempla la contrapartida local, la cual suele aprobarse en el octavo mes del año, afectando la ejecución financiera correspondiente.

III. DESEMPEÑO DEL BANCO

A. Durante las etapas del preparación y ejecución del proyecto, ¿Cuán satisfactoria fue la actuación del Banco? (¿fue el Banco un administrador hábil y eficiente? ¿Ofreció asesoramiento acertado y oportuno? ¿Mantuvo un dialogo eficaz con el organismo ejecutor y con las instituciones o agencias que participaron en el proyecto?.

El desempeño del BID fue altamente satisfactorio para la ejecución del programa.

B. ¿Qué impacto importante tuvo –si lo tuvo- el desempeño del Banco sobre los resultados del proyecto?

El Banco tuvo un impacto importante al propiciar en todo momento resolver los problemas operativos e incluso impulsar la toma de decisiones institucionales, cuando éstas eran imprescindibles para no detener la ejecución del programa.

Parte Tres

A. DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO

<u>Fechas del proyecto</u>	<u>Original</u>	<u>Actual</u>
Fecha de inclusión en el inventario de proyectos	04/1993	04/1993
Fecha del Perfil II o de la solicitud de préstamo	04/1994	04/1994
Fecha de la Misión de Análisis	10/1994	10/1994
Fecha de aprobación por el Comité de Préstamos	11/1994	11/1994
Fecha de aprobación por el Directorio	01/1995	01/1995
Fecha de vigencia del contrato	06/1995	06/1995
Fecha de cumplimiento de las condiciones previas		12/1995
Calendario de inversiones		
-- Fecha de inicio	06/1995	06/1997
-- Fecha de terminación	06/2000	09/2003
Calendario de desembolsos		
-- Primer desembolso	12/1995	06/1997
-- Último desembolso	06/2000	08/2003

B. COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO (US\$):

1. Costo del Proyecto y fuente de financiamiento (US\$ millones)

	<u>Original</u>	<u>Actual</u>
Monto total del financiamiento del BID	\$11.2	\$10,5
Financiamiento del BID como % del costo total	70 %	70 %
Costo total del proyecto	\$16.0	\$15.1

<u>Categoría de Inversión</u>	<u>Original</u>			<u>Actual</u>		
	BID	Prestatario	Total	BID	Prestatario	Total
1. Administrativos	0.0	2.2	2.2	0.0	2.6	2.6
2. Costos Directos	0.0	0.3	0.3	0.0	0.3	0.3
3. Costos Concurrentes	8.5	1.7	10.2	9.0	1.3	10.3
4. Costos Financieros	1.6	0.2	1.8	1.6	0.3	1.9
5. Sin Asignar	1.1	0.4	1.5	0.0	0.0	0.0
TOTAL	11.2	4.8	16.0	10.6	4.5	15.1

2. Calendario de inversiones (US\$ miles)

<u>Años</u>	<u>Original</u>		<u>Actual</u>	
	BID	Prestatario	BID	Prestatario
Año 1997	1,000	300	472	300
Año 1998	2,000	1,000	759	753
Año 1999	5,000	1,500	1,187	548
Año 2000	3,200	2,000	2,919	26
Año 2001	-	-	2,894	852
Año 2002	-	-	-	1,154
Año 2003	-	-	1,312	214
TOTAL	11,200	4,800	10,562	4,447

C. DATOS DEL PRÉSTAMO

Monto original del préstamo	\$11,200,000.00
Monto desembolsado	\$10,561,801.00
Monto cancelado	\$ 638,199.00
Primer desembolso	
➤ Fecha original	12/1995
➤ Fecha efectiva	06/1997
Último desembolso	
➤ Fecha original	06/2000
➤ Fecha efectiva	09/2003